

Eräiden toimeentulotuen piirteiden kansainvälinen vertailu

Kirjallinen selvityspyyntö hallitusneuvotteluihin

3.2 Sosiaaliturvajaosto/VN/12059/2023

Jussi Tervola ja Saija Iivonen, THL 30.5.2023 / 2. versio

Hallitusneuvottelujen sosiaaliturvajaosto pyysi kirjallista vastausta kolmeen toimeentulotuen määräytymiseen liittyvään kysymykseen. Tässä tiivistetyt vastaukset, jonka jälkeen on esitetty pidemmät selvitykset:

1. **Perusosan ostovoima:** Ruotsissa perustoimeentulotuki perustuu pitkälti samanlaiseen kulutuskoriin kuin Suomessa ja siitä vuosittain tarkasteltavaan Riksnormiin. Suomen perustoimeentulotuen taso on merkittävästi Ruotsia korkeampi? Mistä ero johtuu? Onko korissa erilaisia asioita?

Vastaus: Suomen ja Ruotsin perusosat kattavat laissa kutakuinkin samat tarvikkeet. Ruotsin perusosa on kuitenkin ostovoimaltaan selvästi matalampi kuin Suomessa, ja riittää viitebudjettianalyysin mukaan heikommin siihen kulutukseen, mihin se on lain mukaan tarkoitettu.

2. **Työhön velvoittaminen:** Voidaanko Ruotsissa velvoittaa tekemään toimeentulotuen vastineeksi työtehtäviä? Millaisia työtehtäviä voidaan velvoittaa tekemään? Millaisia työtehtäviä voidaan velvoittaa Tanskassa toimeentulotuen vastineeksi?

Vastaus: Sekä Ruotsissa että Tanskassa voidaan työkykyisiä toimeentulotuen saajia velvoittaa töihin tietyin ehdoin. Ruotsissa toimeentulotuen saajan tulee hyväksyä sosiaaliviranomaisen tekemät sopivat työtarjoukset myös ammattialojen ulkopuolelta, joilla tuensaaja on aiemmin työskennellyt. Sosiaaliviranomainen ei saa kuitenkaan edellyttää tuensaajalta palkatonta työtä, jota ei voida pitää varsinaisena työnä tai työvoimatoimenpiteenä. Tanskassa viranomainen voi velvoittaa toimeentulotuen saajaa myös palkattomaan yleishyödylliseen työhön julkiselle työnantajalle enimmillään 13 viikon jaksoksi. Työ voi olla mitä tahansa sosiaalisesti hyödyllistä työtä, esimerkiksi siivousta kunnan alueella, vanhainkodin asukkaiden kanssa toimimista tai turistien ohjausta.

3. **Asumismenojen huomiointi:** Ruotsissa toimeentulotuki korvaa asumismenoja kuten Suomessakin. Onko asumismenoilla kuntakohtainen katto ja korvataanko katon ylittävätkin asumismenot lähes täysimääräisenä kuten Suomessa? Vai pitääkö katto?

Vastaus: Ruotsin toimeentulotuessa on myös kuntakohtainen asumismenonormi, jonka kunnan sosiaalilautakunta määrittää ja Socialstyrelsen antaa kansalliset ohjeistukset. Sosiaaliviranomainen käyttää asumismenojen hyväksynnässä paljon yksilöllistä harkintaa. Jos tuen tarve on lyhytaikainen, korvataan asumismenot yleensä kokonaan. Jos tuen tarve on pitkäaikainen ja asumismenojen arvioidaan ylittävän kohtuullisen tason, perhettä voidaan

edellyttää pyrkiä kohtuullistaa asumismenot esimerkiksi muuttokehotuksella. Jos perhe kieltäytyy kohtuullistamasta asumismenojaan, vaikka siihen olisi mahdollisuus, tuki voidaan evätä. Toimeentulotuen myöntöön liittyy kaiken kaikkiaan paljon enemmän harkintaa Ruotsissa kuin Suomessa.

Perusosan ostovoima

Ruotsissa ja Suomessa perustoimeentulotuen laskentakaava on hyvin samankaltainen. On perusosa (Ruotsissa riksnormen), joka määrittää tiettyjen päivittäistavaroiden vaatiman euromäärätason. Perusosan lisäksi perustoimeentulotuesta menoiksi luetaan kummassakin maassa mm. asumismenot.

Suomessa ostovoimakorjattu perusosa on kuitenkin selvästi suurempi kuin Ruotsissa. Tervolan ym. (2023, taulukko A1) tutkimuksen perusteella ero on etenkin suuri lapsettomissa esimerkkitalouksissa. Niissä Suomen perusosan ostovoimakorjattu taso on 27-32 prosenttia Ruotsin perusosaa eli riksnormenia suurempi. Yksinhuoltajan esimerkkitalouksissa ero on pienin: Suomen perusosan taso on 13 prosenttia suurempi kuin Ruotsissa. Ero voi johtua mm. siitä, että perusosan kattamissa hyödykkeissä on eroja maiden välillä, tai että toisessa maassa perusosa ei vastaa katettavien hyödykkeiden kulutuskorin hintaa.

Perusosan kattamat hyödykkeet on lueteltu kummankin maan laissa: Suomessa laissa toimeentulotuesta (7§) ja Ruotsissa sosiaalihuoltolaissa (Socialtjänstlagen, 4 kap. 3 §). Perusosalla katettavat varat vastaavat Suomessa ja Ruotsissa pitkälti toisiaan (taulukko 1), vaikka joitain eroja yksityiskohdissa on. Suurin ero on, että toisin kuin Suomessa, Ruotsin perusosaan ei lain mukaan kuulu paikallisliikenteen käytöstä syntyvät kulut. Toisaalta Ruotsissa perusosaan kuuluu lapsien ja nuorien sairaus- ja tapaturmavakuutuksen kulut (Socialstyrelsen 5/2021). Lisäksi Suomen perusosaan kuuluu kaatoluokka ”vastaavat muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot”, jotka voivat sisältää Kelan etuusohjeiden mukaan (4.5.2023) esimerkiksi viivästys- ja perintäkuluja sekä lainojen- ja luottojen lyhennyksiä.

Myös informaatiomenojen huomioinnissa on eroavaisuuksia. Suomessa puhelimen ja tietoliikenteen käyttömenot kuuluvat perusosaan, mutta puhelimen hankinta ei. Ruotsissa sen sijaan puhelin sekä sen käyttömenot kuuluvat perusosaan, mutta muut tietoliikennemenot kuten laajakaista ei. Internet-pääsyyn liittyvät menot voidaan korvata Ruotsissa täydentävästä toimeentulotuesta.

Taulukko 1. Perusosalla katettavat menot Suomessa ja Ruotsissa.

	Suomi	Ruotsi	Ruotsin laissa käytetty termi
Ravintomenot	x	x	Livsmedel
Vaatemenot	x	x	Kläder och skor
Harrastus- ja virkistystoiminta	x	x	Fritid och lek
Henkilökohtainen hygienia	x	x	Hygien
Kodin puhtaus	x	x	Förbrukningsvaror
Sanomalehden tilaus	x	x	Dagstidning
Puhelimen ja tietoliikenteen käyttömenot	x	(x)	Telefon
Vähäiset terveydenhoitomenot	x	x	Hälsa
Paikallisliikenteen käyttö	x	-	
Lapsi- ja nuorisovakuutus	-	x	Barn och ungdomsförsäkring
Vastaavat muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot	x	-	

Ruotsissa perusosan taso on 2010-luvun alussa vielä perustunut suoraan Kuluttajaviraston (Konsumentverket) tekemään viitebudjettiin, mutta sittemmin perusosaan on tehty indeksikorotuksia yleisen hintatason perusteella (lähde: tietopyyntö Konsumentverket 23.5.). Vastaavasti Suomessa perusosa on täsmäytetty kulutuskoriin järjestelmän alkuvuosina, ja sen jälkeen tuki on ollut sidottu kansaneläkkeen tai kansaneläkeindeksin tasoon. Perusosan tasoon on tehty myös erillismuutoksia vuosien varrella. Siten perusosan taso Suomessa eikä Ruotsissa ei täsmää enää sen kattamien hyödykkeiden kulutuskorin hintaan.

Perusosien ostovoimaa voidaan arvioida esimerkiksi viitebudjettien avulla. Viitebudjetit ovat monimenetelmäisen tutkimuksen avulla muodostettuja kulutuskoreja, jotka heijastavat yhteiskunnallisen osallisuuden edellyttämää kulutustasoa. Seuraavassa vertailussa Ruotsin osalta käytetään Konsumentverketin viitebudjettia vuodelle 2023 (Konsumentverket 2023) ja Suomen osalta Turun yliopiston tutkijoiden muodostamaa viitebudjettia lokakuulta 2022 (Grahn ym. 2023). Viitebudjetit on esitetty hyödykeryhmittäin, joten budjeteista on tässä analyysissä rajattu perusosaan kuulumattomat hyödykkeet ulkopuolelle sekä Ruotsissa että Suomessa. Viitebudjettien määrittäminen sisältää lukuisia valintoja ja oletuksia, ja tässä esitetyt Suomen ja Ruotsin viitebudjetit eivät ole muodostettu standardisoidulla menetelmällä, ja ne kohdistuvat eri ajanhetkiin. Ruotsin summat on muunnettu Suomen hintatasoon vuoden 2021 ostovoimakertoimella (OECD), mikä tuo myös epätarkkuutta. Näistä syistä summat eivät ole kovin vertailukelpoisia, ja tulokset ovat suuntaa antavia. Olennaisinta vertailussa on kuitenkin maiden viitebudjettimenojen suhde perusosaan.

Taulukko 2. Toimeentulotuen perusosalla katettavien hyödykkeiden edellyttämä kulutus viitebudjettien perusteella (€/kk) sekä sen suhde perusosan tasoon Suomessa ja Ruotsissa. Lähde: omat laskelmat viitebudjettien perusteella (Suomi: Grahn ym. 2023; Ruotsi: Konsumentverket 2023).

Totun perusosalla katettavat menot viitebudjetissa	Suomi 10/2022		Ruotsi 2023	
	Yksinasuva	4 hlö perhe	Yksinasuva	4 hlö perhe
Ravintomenot	245	974	317	1 195
Vaatemeno	48	233	62	305
Harrastus- ja virkistystoiminta	78	356	64	236
Henkilökohtainen hygienia ja vähäiset terveystoimennot	51	144	60	180
Kodin puhtaus	10	21	12	30
Puhelimen ja tietoliikenteen käytön menot	52	129	51	178
Paikallisliikenteen käyttö (Helsinki)	65	195	-	-
Sanomalehden tilaus	n/a	n/a	35	35
Lasten sairausvakuutukset (vain Ruotsissa)	-	-	-	39
Perusosan menot viitebudjetissa yht.	549	2 052	601	2 197
Perusosa	533	1 572	428	1 422
Perusosa viitebudjetin menoista, %	97 %	77 %	71 %	65 %

Oletukset: Yksinasuva on keskiarvo 45-vuotiaan miehen ja naisen viitebudjetista. Perheessä lasten iät ovat 10 ja 14 vuotta. Ruotsin rahasummat muunnettu Suomen hintatasoon vuoden 2021 ostovoimakertoimella (lähde: OECD).

Taulukosta 2 nähdään, että Suomessa yksinasuvan perusosan taso vastaa lähes sitä euromäärää, jota perusosaan kuuluvien hyödykkeiden ostaminen viitebudjetin mukaan edellyttää. Vertailussa paikallisliikenteen menot perustuvat Helsingin sisäiseen kausilippuun, mutta kulujen taso riippuu paljon alueesta. Neljän hengen lapsiperheen perusosa jää sen sijaan melko kauas viitebudjetin mukaisesta kulutuksesta. On syytä huomioida, että lapsiperheiden viitebudjetissa harraste- ja virkistysmenot muodostavat Suomessa merkittävän erän (yht. 356 €/kk), ja niitä korvataan myös perusosan ulkopuolelta täydentävästä toimeentulotuesta. Ilman lapsien harrastemenoja lapsiperheen perusosa kattaa 85 prosenttia viitebudjetin mukaisista.

Ruotsissa perusosan taso on sen sijaan paljon alhaisempi suhteessa siihen kulutuskoriin, jonka sen pitäisi kattaa. Kun Suomessa perusosa kattoi esimerkkitapauksessa 97 prosenttia viitebudjetin menoista, Ruotsissa se kattaa vain 71 prosenttia. Vastaavasti nelihenkisen lapsiperheen osalta perusosa Suomessa kattaa 77 prosenttia viitebudjetin mukaisesta kulutuksesta ja Ruotsissa vain 65 prosenttia.

Ruotsissa toimeentulotuki mahdollistaa siis paljon heikommin sitä kulutusta, johon se on tarkoitettu, ja siksi se on paljon matalampi.

Työhön velvoittaminen

Sekä Tanskassa että Ruotsissa toimeentulotuen saajia voidaan velvoittaa työhön tietyin ehdoin. Ruotsissa toimeentulotuen saamisen yhtenä ehtona on, että työkykyinen tuensaaja on työmarkkinoiden käytettävissä ja hyväksyy sosiaaliviranomaisen tekemät hänelle sopivat työtarjoukset jopa niiden ammattialojen ulkopuolelta, joilla tuensaaja on aiemmin työskennellyt. Ehto on vastaava kuin työttömyysturvassa. Etuusohjeen mukaan sosiaaliviranomainen ei saa kuitenkaan edellyttää tuensaajalta palkatonta työtä, jota ei voida pitää varsinaisena työnä tai työvoimatoimenpiteenä. Työhön velvoittamisessa tulisi ottaa hakijan yksilöllinen tilanne työpaikkojen saatavuuden puitteissa kohtuudella huomioon. Työhön velvoitettujen työsuhde-edut pitää olla samanlaiset niiden vastaavien työntekijöiden, jotka ovat työehtosopimuksen piirissä. Jos hakija/etuudensaaja ei esitä hyväksyttävää syytä tarjotuista työstä kieltäytymiseen, sosiaalilautakunnan tulee ensisijaisesti alentaa toimeentulotuen määrää. Toimeentulotuen epääminen tai maksamisen keskeyttäminen kokonaan tulisi kyseeseen vain poikkeuksellisesti kuten esimerkiksi, jos laiminlyönti on jatkuvaa eikä henkilö lautakunnan kehotuksista ja toimenpiteistä huolimatta muuta käyttäytymistään (Kotkas ym. 2023).

Tanskassa viranomaisella on laajemmat mahdollisuudet työhön velvoittamiseen kuin Ruotsissa. Jos tuensaaja ei työllisty, viimeistään kuuden kuukauden päästä hänelle langetetaan velvoite työhön orientoivaan toimintaan. Yksi työhön orientoiva toiminta on kunnan edellyttämä työvelvoite, ”nytteindsats” (hyötypanos). Työvelvoitteen mukaan toimeentulotuen saaja on velvoitettu tekemään mitä tahansa ”yleishyödyllisiä” töitä julkisille työnantajille. Kunta määrittää työn sisällön. Se voi olla esimerkiksi siivousta kunnan alueella, vanhainkodin asukkaiden kanssa toimimista, turistien ohjausta, lasten lelujen putsausta (ks. esimerkkejä Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering 2023). Työvelvoitteen ajalta toimeentulotukeen maksetaan korotusosaa, mutta työkykyisen kieltäytyminen tarjotusta työvelvoitteesta johtaa toimeentulotuen menettämiseen. Työjakso kestää korkeintaan 13 viikkoa. Henkilöllä on velvollisuus hakea edelleen töitä työtoiminnan aikana. Toistuvista laiminlyönneistä kunta voi lakkauttaa avustuksen maksamisen kokonaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan (Kotkas ym. 2023). On myös syytä huomioida, että Tanskassa toimeentulotuella on laajempi rooli kuin Suomessa: siinä yhdistyy Suomen perustoimeentulotuen ja perusturvaetuuksien piirteet (Tervola 2022).

Lisäksi Tanskan toimeentulotuessa on ns. 225 tunnin sääntö, joka vastaa hieman Suomen työttömyysturvassa ollutta aktiivimallia. 225 tunnin sääntö koskee tosin vain pitkäaikaisesti (yli vuoden) toimeentulotukea saavia. Jos vuoden aikana henkilö ei ole tehnyt ei-tuettua töitä vähintään 225 tuntia, tukea vähennetään. Naimattomilla vähennys on noin 7-9 prosenttia riippuen tuen tasosta. Avioparilla vähennys on selvästi isompi: tuki voidaan poistetaan toiselta kokonaan eli vähennys on 50 prosenttia. Velvoitteet ei koske vajaatyöikäisiä tai niitä, joilla on jokin muu syy työttömyydelle (lastenhoito, varusmiespalvelus).

Asumismenojen huomiointi

Kuten Suomessakin, Ruotsin toimeentulotuessa on määritelty kuntakohtainen kohtuullinen asumismeno, jota käytetään apuna toimeentulotuen ratkaisuisissa. Ruotsissa arvion kohtuullisesta vuokratasosta tekee joka kunnassa sosiaalilautakunta (socialnämnden). Toimeentulotuen kansallisten etuusohjeiden (Socialstyrelsens 5/2021) mukaan sosiaalilautakunnan arvion lähtökohtana tulisi olla se vuokrataso, mihin paikkakunnalla asuvalla pienituloisella henkilöllä on tavallisesti varaa. Kustannusten tulisi olla suhteessa paikkakunnan julkisten vuokrayhtiöiden tai muiden suurten vuokrayhtiöiden vuokratason. Sosiaalilautakunta käyttää vuokranormin määrittämisessä apunaan myös Försäkringskassanin yleisen asumistuen enimmäisnormeja, jotka on määritelty viidessä kuntaryhmässä. Ruotsissa toimeentulotuen ja asumistuen asumismenonormien välillä on siis vahvempi kytkös kuin Suomessa.

Kunnan sosiaalilautakunnan määrittämä vuokranormi toimii toimeentulotuen ratkaisuisissa vain ohjeellisena tietona. Se, kuinka suuri vuokra katsotaan kohtuulliseksi, riippuu yksilöllisestä tilanteesta ja toisaalta toimeentulotuen tarpeen kestosta, kuten Suomessakin. Etuusohjeiden mukaan lyhytaikaisen avuntarpeen tapauksessa sosiaaliviranomaisen tulisi hyväksyä todelliset asumiskustannukset. Lyhytaikaisella tarkoitetaan enintään kolmen peräkkäisen kuukauden pituista ajanjaksoa.

Jos sosiaaliviranomainen arvioi, että taloudellisen tuen tarve kestää pidempään kuin kolme kuukautta ja asumiskustannusten arvioidaan ylittävän kohtuullisen tason, tulisi selvittää mahdollisuutta että perhe vaihtaa halvempaan asuntoon tai muutoin alentaa asumiskustannuksia. Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa sosiaaliviranomainen voi edellyttää poismuuttoa myös omasta omistuskodista. Muuttoa tulisi edellyttää vain jos perheellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada kohtuulliset vaatimukset täyttävä asunto ja että siitä ei aiheudu kohtuuttomia sosiaalisia seurauksia. Kansallinen etuusohje neuvoo välttämään päätöksiä, jotka johtavat siihen, että henkilö joutuu muuttamaan pois kaupunkialueelta tai kunnan osasta, jossa hän on asunut useita vuosia.

Jos sosiaaliviranomainen arvioi, että perheen asumiskustannukset eivät ole kohtuulliset, viranomaista ohjeistetaan hyväksymään ne siirtymäkauden ajan, kun perhe pyrkii kohtuullistamaan asumismenotasoaan. Viranomaisen tulee etuusohjeen mukaan hyväksyä todelliset asumiskustannukset niin kauan kuin henkilö osallistuu aktiivisesti kohtuullisemman asunnon etsimiseen tai pyrkii muutoin vähentämään asumiskustannuksiaan. Jos perheen asumiskustannukset ylittävät kohtuulliseksi katsotun tason eikä perhe pyri madaltamaan niitä, perheen toimeentulotuki asumiskustannuksiin voidaan evätä. Tietojemme mukaan ei ole olemassa tilastoa siitä, kuinka monelle toimeentulotuen saajalle on hyväksytty sosiaalilautakunnan asettamaa normia suurempi asumismeno Ruotsissa.

Lähteet

Grahn, A., Kuusela, A., Mäkinen, L., Sarpila, O. ja Mukkila, S. (2023). Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa?: Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022. Helsinki: THL.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146028/URN_ISBN_978-952-408-011-8.pdf

Kela (2023). Toimeentulotuen etuusohjeet 4.5.2023.
<https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf?version=1683854586137>

Konsumentverket (2023). Beräknade hushållskostnader 2023.
<https://publikationer.konsumentverket.se/privatekonomi/beraknade-hushallskostnader>

Kotkas, T., Tuovinen, A.K., Nykänen, E. and Kalliomaa-Puha, L. (2023). Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12.
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/356883/VNTEAS_2023_12.pdf?sequence=1

Socialstyrelsen (2021). Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten. Maj 2021.
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handbocker/2021-5-7389.pdf>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023). En nyttig indsats - Inspiration til jobcentre om brug af nytteindsats. <https://star.dk/media/1146/inspiration-nytteindsats.pdf>

Tervola J, Mesiäislehto M, ja Ollonqvist J. (2023). Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare*, 32(2), pp.133-148. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ijsw.12553>

Tervola J (2022). Vertailimme vähimmäisturvaa eri maissa: Tanskan järjestelmässä lähes kaikki on eri tavalla kuin Suomessa. THL-blogi. <https://blogi.thl.fi/vertailimme-vahimmaisturvaa-eri-maissa-tanskan-jarjestelmassa-lahes-kaikki-on-eri-tavalla-kuin-suomessa/>